

XXIII CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS ELECTORALES
PARTIDOS Y ELECCIONES EN LA DISPUTA NACIONAL

Nuevo Vallarta, Nayarit, 31 de octubre, 1º y 2 de noviembre de 2012

Ponencia: "La reforma electoral en Veracruz en 2012: avances y
g e c

Mesa I: Sistemas electorales, reformas y justicia electoral

Ponente: Mtro. Juan Schuster Fonseca, Investigador de la
Universidad Veracruzana
Facultad de Contaduría, Administración y Sistemas
Circuito Aguirre Beltrán S/N, Zona Universitaria, Xalapa, Veracruz,
México
jschuster@uv.mx; sufju@hotmail.com

Introducción

La construcción de la autonomía de los organismos electorales en el país ha sido un proceso largo y lleno de dificultades, cuyos objetivos solo se han cubierto parcialmente, por lo que no se puede considerar como algo concluido, sino en permanente búsqueda de su perfeccionamiento.

Del mayor o menor logro de esta autonomía en la integración y funcionamiento de los organismos encargados de organizar las elecciones ha dependido en muchos casos la credibilidad de esos entes y la legitimidad de los procesos, por lo que al carecer de esos importantes elementos se ha desembocado en el conflicto poselectoral.

En Veracruz, en 2012, se enfrenta nuevamente el desafío de avanzar en el perfeccionamiento de sus instituciones y procesos electorales, en el marco de una creciente complejidad derivada de la desconfianza ciudadana y de la pérdida de credibilidad de las instituciones de gobierno en general y de las instituciones electorales en particular.

En ese contexto, la agenda local nos conduce hacia un proceso de renovación del Congreso del Estado y de los ayuntamientos, que dará inicio en noviembre de este año, con nuevas reglas, derivadas de las reformas constitucional y legal en la materia, las cuales se realizaron con un amplio consenso de las fuerzas políticas representadas en el Congreso.

La reforma a la Constitución Política del Estado de Veracruz, en materia electoral, contiene aspectos tan importantes como la ampliación del período de funciones de los ayuntamientos de 3 a 4 años; la modificación del procedimiento para asignar los diputados de representación proporcional; la atribución al Instituto Electoral Veracruzano para declarar la validez de la elección de Gobernador y la declaratoria de Gobernador Electo, otorgando la Constancia correspondiente; el establecimiento del método de voto alternativo o preferencial para alcanzar la mayoría requerida en la elección de los Consejeros Electorales, entre otros.

Sería difícil, en el marco de esta ponencia, referirme a todos y cada uno de los temas que contiene la reforma a la Constitución y al Código Electoral; por lo que me enfocaré únicamente a los aspectos que considero de mi interés, que son los referentes al

procedimiento para la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, contenido en el artículo 114 del Código en comento.

Lo anterior, teniendo como referencia la problemática existente para avanzar en la construcción de organismos electorales con una mayor autonomía e independencia tanto en su integración como en su funcionamiento.

La construcción de la autonomía de los organismos electorales

Para tener un panorama de los antecedentes de lo que ha significado la lucha por la construcción de la autonomía de los organismos electorales en el país, es necesario remontarnos a las elecciones presidenciales de 1988, cuyos resultados, carentes de legitimidad, representan no solamente el punto de quiebre del régimen de partido hegemónico, sino también el punto de partida para la construcción de organismos electorales autónomos que garanticen la renovación legal y pacífica de los poderes en el país.

Si lo vemos de esta manera, podemos decir que la construcción de la autonomía de los órganos electorales, en un inicio, va de la mano y se complementa con el fortalecimiento de un sistema de partidos plural y competitivo.

Cabe señalar, sin embargo, que en un contexto de dominio casi exclusivo de la política y del gobierno por un solo partido, el PRI, la noción de autonomía de la que se requiere dotar a un organismo electoral para cumplir con sus funciones, es definida, en principio, con relación a quien en ese momento detentaba el poder: el gobierno y su partido.

Así, en 1990 se instituye, en el ámbito federal, el primer organismo electoral dotado de autonomía, el IFE, cuyo órgano de máxima dirección, el Consejo General, lo integran tanto representantes de los poderes ejecutivo y legislativo como de los partidos políticos, así como una nueva figura: los magistrados electorales con derecho a voz y voto y cuyo papel será garantizar la imparcialidad en las decisiones que tome el organismo, en ese momento todavía bajo el control del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación.

El primer ensayo en el ejercicio de esta relativa autonomía fueron las elecciones presidenciales de 1994. En las cuales no existió conflicto postelectoral, lo que se explica en gran medida por el amplio margen con el que ganó el candidato del PRI, como resultado de una competencia poco reñida, pero altamente inequitativa.

Así, aun cuando el problema en esa elección ya no se reflejó tanto en el árbitro como en las reglas, se hicieron necesarias nuevas reformas, las que fueron aprobadas, en 1996, con un amplio consenso de los partidos políticos.

Entre las reformas aprobadas, se crea la figura de consejeros electorales, con el perfil de ser ciudadanos sin militancia partidista, designados por la mayoría calificada de los integrantes de la Cámara de Diputados y cuyo voto al interior del Consejo General del IFE será la única fuente de las decisiones.

Si recordamos la manera como se integró el primer consejo ciudadano del IFE, vemos que aún cuando los consejeros no eran especialistas en Derecho Electoral, sí cubrían un perfil académico apartidista, lo que contribuyó a mantener una necesaria independencia no solamente en relación al gobierno, sino también con relación a los partidos políticos

Otro elemento que sin duda influyó fue el consenso logrado entre los partidos para la designación de estos consejeros a quienes correspondió conducir el primer proceso celebrado bajo esta nueva era del órgano electoral ciudadanizado: las elecciones federales intermedias para la renovación del Congreso en 1997.

La verdadera prueba para el ejercicio de la autonomía de este organismo, sin embargo, se da con las elecciones presidenciales de 2000, sin duda la primera elección competitiva en el marco de un sistema de partidos más plural y competitivo.

La legitimidad que adquiere el IFE, merced al desempeño de la mayoría de los consejeros, pero también al profesionalismo y experiencia exhibidos por los integrantes de sus órganos ejecutivos, genera un capital institucional considerable que, sin embargo, no llega más allá del último proceso que le correspondió, a esa administración del IFE, en 2003.

La ausencia de un mecanismo legal para asegurar la continuidad del trabajo de los primeros siete años, aunada a la ausencia de capacidad de negociación mostrada por los líderes de las

fracciones parlamentarias, sustituyeron el consenso por la arrebatinga, convalidando el pernicioso sistema de cuotas de consejeros por partido, reparto del cual quedó excluida una importante fuerza política, que a la postre se convirtió en la principal detractora del trabajo realizado por los nuevos consejeros y uno de los motivos de mayor desgaste para la institución electoral.

Las reformas a la Constitución y al Código Federal de 2007-2008, que establecen la renovación parcial y escalonada del Consejo General del IFE, así como la introducción de la figura de un contralor interno, controlado desde el exterior, aparecen más que como una solución, como un pretexto para la sustitución de consejeros cuya actuación mereció las críticas y generó el encono de quienes se sintieron agraviados por lo que consideraron una actitud parcial y falta de probidad del Presidente del Consejo y sus aliados en una de las elecciones más cuestionadas de la nueva era democrática, las elecciones presidenciales de 2006.

La embestida de los partidos políticos para apoderarse del espacio, considerado clave para asegurarse el triunfo en las elecciones -espacio que había sido sustraído de la esfera burocrática del gobierno mediante la ciudadanización de los órganos electorales-, les concede, con la integración del nuevo Consejo, una victoria pírrica, en la medida en que contribuyen al deterioro de una de las pocas instituciones que gozaba de credibilidad en nuestro país.

Con este déficit de credibilidad, en virtud de la partidización del nuevo Consejo, el IFE tuvo que hacerse cargo del proceso electoral de 2009, en el que se renovaron las cámaras, en un proceso marcado por los problemas de una sociedad agobiada por la crisis económica y aterrorizada por la violencia, así como la tentación para el crimen organizado de hacerse presente en las campañas financiando candidatos y contribuyendo a violentar el proceso.

Al año siguiente, ante la necesidad de renovación parcial del Consejo General por la terminación de 3 consejeros del período para el que fueron designados, se inicia nuevamente un procedimiento para el nombramiento de los nuevos consejeros, para lo cual se emite por la Cámara de Diputados una convocatoria pública evento que analizo con

mayor amplitud más adelante- y que desembocó en la falta de acuerdos de las fracciones parlamentarias para la designación y el consecuente incumplimiento de la Cámara respecto a los tiempos en los que debió haber realizado la designación, ya que el proceso electoral 2011-2012 para la elección de Presidente y la renovación del Congreso dio inicio con un Consejo general del IFE incompleto.

El desgaste institucional provocado por el empecinamiento de los partidos políticos por imponer a sus candidatos, ha motivado nuevamente a la reflexión sobre hasta qué punto es adecuado para el funcionamiento de las instituciones dentro de la normalidad democrática y en particular, para garantizar la autonomía e independencia de los órganos electorales, el que los partidos políticos sigan teniendo la atribución de proponer y nombrar (a través de sus representantes en la Cámara) a los consejeros electorales.

Mientras esto ocurre a nivel federal, ¿cuál es la situación que priva en los estados?

La reforma realizada al artículo 116 de la Constitución General, señala en su fracción IV la obligación para los Estados de establecer en sus constituciones y leyes la garantía de dotar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones a las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones.

Les obliga asimismo a consignar en esas normas los principios que deben regir la actuación de las autoridades electorales en el ejercicio de su función: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

A partir de esta reforma, las legislaturas de los estados inician un proceso de adecuación de sus constituciones y leyes de la materia para cumplir con el mandato constitucional de dotar de autonomía a los organismos electorales. Sin embargo, la construcción de la autonomía y de las condiciones que permitirían a un organismo tomar con independencia sus decisiones (una de ellas la llamada *ciudadanización*) implicaba todavía recorrer un largo camino.

Una de las razones es que este proceso se da en contextos locales muy diversos, en cuanto al avance de la democracia se refiere, particularmente a la existencia de una correlación desigual de las fuerzas políticas y un pluralismo político limitado, que impiden que la

ciudadanización de los organismos electorales, es decir la designación de consejeros ciudadanos independientes, se lleve a cabo.

De manera que si bien es cierto que en un primer momento, en varias de las entidades de la República, se cumple con la formalidad de consignar en la Constitución y las leyes, normas tendientes a garantizar la autonomía de los organismos electorales, en la práctica su integración y actuación dejan mucho que desear en cuanto a la realización de un trabajo imparcial, por lo que se multiplica el número de conflictos postelectorales y se incrementan los casos que se resuelven en los tribunales, en un fenómeno que se ha dado en llamar la judicialización de los procesos electorales.

Ahora bien, ¿Cuál es el elemento común que está detrás de los graves problemas que han confrontado algunos institutos electorales en este periodo?

Podemos ejemplificar con algunos casos registrados en años recientes, en los que pudiera considerarse que el elemento común a la problemática de institutos electorales como los del Estado de México, Jalisco, Nuevo León y Veracruz, tiene que ver con la aplicación de reformas realizadas a partir de 2008 y que sirvieron de sustento para la renovación parcial de los órganos directivos, lo cual no ha estado exento de críticas y resistencias a cargo de los consejeros afectados y de la opinión pública, que ve que detrás de la aplicación de estas reformas está el cobro de facturas políticas en perjuicio de consejeros o funcionarios electorales no afines a alguno o algunos de los partidos políticos. Mientras que en la designación de los nuevos consejeros electorales se sigue un criterio de asignación de cuotas por partido político participante en la designación a través de sus fracciones representadas en el Congreso.

Tomemos por caso lo ocurrido en el Instituto Electoral del Estado de México, en 2008, cuyo Presidente del Consejo General, renunció a raíz de que el Congreso mexiquense aprobó la renovación parcial del Consejo General así como la creación de una Secretaría Ejecutiva con funciones por encima de las atribuidas al Consejo General, contradiciendo en la práctica su carácter de órgano supremo. Asimismo, se instituyó una Contraloría, cuyo titular, al igual que el de la Secretaría Ejecutiva, responden directamente a quienes lo designan, que son los diputados del Congreso.

En su renuncia, el ahora ex presidente advirtió sobre los riesgos para la autonomía del Instituto al integrar a funcionarios con atribuciones que tienen que ver con el manejo de recursos y que no estén sujetos ni rindan cuentas al órgano directivo del Instituto. En su argumentación sobre lo que considera una violación a la autonomía del Instituto, señaló:

P "dc c" g"g" fgU gU " g c "f c" g" U cU "fg"g cf "g "c U o para g" " gcUG "Ugeg c " g" "f g"fg" c cU c "fg"ce ce U"g" Ufg gUfgU c c c" g" esté en posibilidad real de ejercer la función de estado que le es encomendada 0

En el caso del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, el Código aprobado en 2008, abrogó la ley anterior y preveía en sus artículos transitorios la expedición de una convocatoria para renovar en su totalidad el Consejo General. Previó asimismo, el pago de una indemnización para aquellos consejeros en funciones que optaran por no participar, o bien, para aquellos que participando no resultaran electos.

Como consecuencia de la aplicación de esta reforma, cuatro de los siete consejeros en funciones, incluido el presidente, interpusieron un amparo, obteniendo la suspensión provisional. Los tres restantes optaron por participar en el proceso de renovación convocado por el Congreso.

En el caso de Veracruz, en el mes de diciembre de 2008 se expidió un nuevo Código Electoral, que establecía la renovación de manera escalonada del Consejo General del Instituto, introduciendo asimismo una modalidad en la designación de los consejeros por el Congreso, mediante un procedimiento de consulta Pública.

La expedición de esta nueva ley trajo consigo la designación de dos Consejeros Electorales para ocupar el cargo por cuatro años; a dos Consejeros Electorales por nueve años, y a la Consejera Presidente, cuyo período sería de seis años.

El procedimiento de consulta, sin embargo, resultó ser más bien la simulación para encubrir los acuerdos previos de los partidos políticos para la designación, por lo cual nuevamente se puso en práctica el sistema de cuotas para repartir entre los propios partidos a los consejeros designados, con la consecuente deslegitimación del Órgano en su conjunto.

La Reforma al Código Electoral para el Estado de Veracruz: Consejeros designados por método de voto alternativo

Como lo señalé en la introducción de esta ponencia, son varios los temas de interés que contienen las reformas a la Constitución y al Código Electoral; por lo que me enfocaré únicamente a los aspectos que considero relacionados con mi preocupación sobre la problemática que conlleva la construcción de la autonomía de los organismos electorales, que son los referentes al procedimiento para la designación de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, contenido en el artículo 114 del Código en comento.

En relación a este punto, coincido con lo expresado en la Exposición de Motivos, respecto a la importancia de asegurar la independencia y continuidad de funciones del órgano electoral, mediante la renovación escalonada de sus integrantes, así como en el procedimiento introducido para la elección del Presidente Consejero y de los Consejeros electorales consistente en la aplicación del método de voto alternativo o preferencial, para superar el posible entrampamiento en la designación, derivado de la dificultad para alcanzar la mayoría calificada que requieren dichos nombramientos.

En lo que difiero, es en que los partidos conserven la atribución de presentar las propuestas de los candidatos a consejeros.

Vale decir que este procedimiento establecido en el artículo 114 del Código Electoral para el Estado de Veracruz, señala que serán los partidos políticos con representación en el Congreso los que presentarán por lo menos dos propuestas (se entiende que para cada uno de los cargos a designar) ante la Presidencia del Congreso o la Diputación Permanente, acompañadas de la documentación que acredite el cumplimiento de los requisitos señalados por la Ley." c " g" g U" Ufc " fg" U gf c "c" c"E U"Rg cUgUg"fg" Organización Política y Procesos Electorales, para el análisis de la documentación, la verificación del cumplimiento de los requisitos y la formulación del dictamen correspondiente, conteniendo la relación de aspirantes que cumplan con los requisitos para participar en el proceso de selección.

El dictamen se entregará a la Junta de Coordinación Política, que será la encargada de valorar a los aspirantes, de formular y presentar al Pleno del Congreso una terna por cada cargo vacante, para ser sometida a votación sucesiva de cada una de las personas propuestas.

Si realizada la votación, en dos vueltas, no se alcanzara la mayoría requerida, entonces se aplicará el método de voto alternativo o preferencial hasta alcanzar la votación de las dos terceras partes para uno de los candidatos.

Candidatos a Consejeros propuestos por los partidos o por organizaciones e instituciones de la sociedad civil

A la luz de la experiencia que se vivió en el proceso de designación de tres Consejeros Electorales del IFE en 2010, por la terminación del período de otros tantos, mismos que dejaron sus puestos vacantes, quiero hacer la siguiente reflexión derivada de mi participación como aspirante en ese proceso, pero también a mi experiencia por haber ocupado los cargos de Consejero Ciudadano, Presidente del Consejo General y Consejero Electoral de la Comisión Estatal Electoral entre los años 1994 y 2000, período en el que participé también en las reformas a la Constitución del Estado de 1994, 1997 y 2000 y la expedición de los Códigos electorales de 1994 y 1997, he constatado como voluntad del legislador la de retirar del ámbito de la responsabilidad directa de los partidos políticos el tomar las decisiones dentro de los órganos electorales, atribuyéndosela en Veracruz desde 1997- a ciudadanos que son designados como consejeros electorales, con el fin de garantizar la independencia e imparcialidad de dichos órganos.

El legislador ha dejado, sin embargo, la responsabilidad de la designación de los consejeros en los partidos políticos que tienen representación en el Congreso. A nivel federal y con el propósito evidente de legitimar la designación, se establece un procedimiento para que la Comisión de la Cámara de Diputados responsable (Comisión de Gobernación) de elaborar el Dictamen con las propuestas, convoque a organizaciones y/o personas interesadas en participar con propuestas para que éstas sean presentadas a la Comisión, de acuerdo al procedimiento señalado en la Convocatoria.

Atendiendo a la Convocatoria emitida en agosto de 2010, nos registramos más de 150 aspirantes de los cuales una vez hecha la verificación de quienes cumplían con los requisitos, pasamos alrededor de 130 a la siguiente fase (entrevista por el pleno de la Comisión para defender los puntos de vista presentados en un ensayo sobre la reforma electoral de 2007-2008), al término de la cual la Comisión elaboraría la lista de los aspirantes que a juicio de sus integrantes reuniera los mejores perfiles, para turnársela a la Junta de Coordinación Política que sería la encargada de llevar las ternas al Pleno.

Sin embargo, ahí vino el primer problema para poder ponerse de acuerdo entre los representantes de las diversas fracciones, quienes finalmente acordaron de manera un tanto arbitraria elaborar una lista de 17 aspirantes, aun cuando algunos de los diputados que participaron en las entrevistas estaban convencidos que la lista podía ser de más aspirantes (30).

Al darse a conocer la lista de los 17 aspirantes seleccionados por la Comisión, se pudo constatar que incluía preferentemente los nombres de quienes habían sido previamente filtrados como propuestas de los diversos partidos políticos.

Al llegar a la Junta de Coordinación Política y posteriormente al Pleno, se pudo saber que la mayor dificultad para poder consensuar los nombramientos era la insistencia de las fracciones mayoritarias para imponer sus candidatos mediante un sistema de cuotas, al margen de perfiles o de discusión sobre la idoneidad de cada uno de los propuestos para el cargo.

El resto de la historia la conocemos, el proceso de 2011-2012, inició con un Consejo General del IFE incompleto, pero el mayor costo político de esta situación corrió a cargo de los partidos políticos que fueron incapaces de ponerse de acuerdo para cumplir en tiempo y forma con su obligación legal de designar a los Consejeros Electorales.

Conclusión

La construcción de la autonomía de los organismos electorales enfrenta actualmente una contradicción, en la medida en que si bien el legislador retiró, en un primer momento, a los partidos políticos la atribución de participar con derecho a voto en los órganos de decisión, dejando esta atribución en manos de consejeros ciudadanos sin militancia partidista, mantuvo el derecho de los partidos a proponer y nombrar a través de sus representantes en los congresos a los consejeros, con lo cual se dejó abierto el camino para llegar al g c" fg"e c ." gf cUg"g"e c " " c f " g" g c gU"c" "e Ug g ."e U" c"e Uge gUg" deslegitimación, desprestigio y falta de credibilidad de los organismos electorales.

En Veracruz, la reforma al Código Electoral en materia de procedimiento para designar a los consejeros electorales, contenido en el artículo 114, acierta al tratar de anticipar los problemas que pudieran derivarse de la falta de consensos y evitar a caer en algún tipo de incumplimiento con lo que establece la ley, como fue el caso en el nombramiento de los Consejeros del IFE en la víspera del proceso federal 2011-2012.

Sin embargo, es necesario insistir en que lo fundamental para poder cumplir con el principio de legalidad para la designación de los consejeros electorales, además de contar con un procedimiento adecuado, se requiere interpretar fielmente el espíritu del legislador y de las sucesivas reformas que han buscado erradicar la desconfianza en los órganos y en los procesos electorales.

Se requiere terminar con el sistema de cuotas que los partidos se asignan para el nombramiento de los consejeros, abriendo el proceso de designación para que participen los aspirantes con los mejores perfiles, atrayendo talento y sobre todo, garantizando la independencia de quienes hayan de ser designados, como uno de los prerrequisitos para acabar con la desconfianza, otorgarle la credibilidad al órgano electoral y contribuir a su autonomía e imparcialidad.

Bibliografía

Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Instituto Federal Electoral (2010). *Informe General sobre la Implementación de la Reforma Electoral, durante el proceso 2008-2009*. México.

Instituto Federal Electoral (2008). *Análisis comparativo de la reforma constitucional y legal 2007-2008. Documento de difusión con fines informativos*. México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2010). *Análisis de Temas para la Reforma Electoral. Documento técnico que entrega el TEPJF a las Cámaras del Congreso de la Unión, como insumo para la discusión de la reforma electoral*. México.